第 56 卷 第 5 期 北京大学学报(哲学社会科学版) Vol.56, No.5
2019 年 9 月 Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences) Sep. 2019

法 学 研 究

世界级生态岛建设的法治经验与启示

曹 明 德

(中国政法大学 民商经济法学院,北京 100088)

摘　要: 从生态岛建设的国际经验看,各国在探索个性化生态岛发展之路的同时,不约而同地勾勒出以生态安全为底线,通过政府统一规划与行动,创造一个人居和谐的生态社区的生态岛发展框架。崇明生态岛建设获得了国内外良好声誉,同时也存在一些问题与风险。借鉴国际经验和教训,崇明应尽快建立起生态岛建设的法治保障体系:建立完善的统一规划体系,“一张蓝图”贯彻世界级生态岛建设的始终;立足于本岛的生态基础,构建以生态保护红线为核心的生态安全法律保障制度,完善自然保护区制度;以创造人居福祉为目的,完善生态补偿机制和公众参与机制。

关键词: 生态岛;长岛;济州岛;生态农业;生态补偿;自然保护区;公众参与

中图分类号:DF 468.2　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2019)05-0149-12

引　言

生态岛一词至今并无统一的定义,一般意义上生态岛是指以“岛域”为尺度,以生态为特征的地理单元。①生态岛基于其独特的区位、地理条件、生态和自然资源禀赋,具有不同于其他区域的特有的自然景观、人文景观和独特的文化。生态岛这一现象自 20 世纪 90 年代开始盛行,较引人注目的岛屿有美国的长岛、韩国的济州岛、日本的宫古岛、印度尼西亚的巴厘岛、丹麦的萨姆索岛、瑞典的哥特兰岛、葡萄牙的格拉西奥萨岛、阿塞拜疆的齐拉岛等。这些岛屿之所以称作生态岛,主要是由于其旨在追求人与自然和谐共生、重视生态系统保护、绿色低碳循环发展以及保存本地文化等。例如,生态岛大多以清洁能源为主,发展生态农业、生态旅游和高科技产业等,坚持“生态可持续性”的发展理念。本文从环境法的视角探讨生态岛建设的国际经验、生态岛建设中存在的问题和风险以及它们对我国崇明世界级生态岛建设的借鉴价值。

一、国际生态岛建设实例与启示

(一)美国长岛:大都市辐射下的新区

长岛(Long Island, LI)位于北美洲东海岸,位于美国纽约州,面积 4463 平方公里,长约 190 公里,宽约 20—30 公里。长岛从纽约港伸入北大西洋,向北隔长岛海湾与康涅狄格州和罗得岛州相望,向南是广袤的北大西洋在北美的大海湾,人口约 700 万,长岛西部的皇后区和布鲁克林区属于纽约市区,人口约 464 万,中、东部的拿骚县(Nassau)和萨福克县(Suffolk)人口共计约 232 万人。②

长岛毗连美国第一大城市纽约,区位优势明显,但一直到 19 世纪仍然人烟稀少,以农村和农业为主。20 世纪初期的开发规划中,决策者试图通过建立州立公园,保育长岛原生自然风貌,发展

收稿日期:2019-03-10
作者简介:曹明德,男,安徽庐江人,中国政法大学民商经济法学院教授。
基金项目:中国政法大学科研创新项目资助(项目编号:18ZFG82001);中央高校基本科研业务费专项基金资助;国家社会科学基金重点项目“生态文明法律体系的构建及实施保障研究”(项目批准号:14AZD147)。

① 彭颖、向明勋:《借鉴国际经验推进崇明世界级生态岛建设》,《科学发展》2016 年第 11 期,第 53 页。

② https://baike.baidu.com/item/%E9%95%BF%E5%B2%9B/2801222.

旅游观光。1924 年,纽约州颁布法律设长岛州立公园委员会(the Long Island State Park Commission)①,授权该委员会决策东部拿骚县(Nassau)和萨福克县(Suffolk)州立公园的选址、建设、购买与维护。② 委员会由罗伯特·摩西(Robert Moses)出任事务官,其任职期间规划并构建起长岛州立公园及林荫大道等生态基础设施的框架,③致力于构建南部和北部两大公园及林荫道路体系,以期旅游观光道路不受商业交通的干扰。罗伯特想通过这样的设计达到"不仅要在周末把人们从城市带到公园,还要不断提高岛上常住居民人口"的目标。④ 长岛迅速发展的另一关键还在于交通网络的迅速发展以及私家汽车等交通工具的普及。1937 年特里伯勒大桥开通并连接了纽约的布朗克斯、曼哈顿和皇后区。到了 20 世纪 60—70 年代,一条高速公路从曼哈顿一直延伸至萨福克郡的里弗黑德,构成了曼哈顿与长岛交通系统之间的有机整体。长岛成了疏解纽约中心人口和经济的理想之处。中产阶级、科技企业自发向长岛聚集,形成了集高端住宅区、科技研发和生态旅游区为一体的现代生态岛。

城市人口大规模向长岛迁移超越了决策者的预设。交通和生活与纽约的联通,伴随而来的是大规模商业和住宅开发。房地产商买下高速公路周围的土地,周边房价迅速上涨、来岛游客和岛内常住人口激增。到 1970 年,拿骚县人口增加了 75 万余人,是 1950 年的两倍;萨福克县的人口增长也超过 112 万余人。⑤ 纽约的城市扩张导致了长岛生态环境的恶化,如长岛南部福奇河(the Forge River)和莫里奇斯海湾(Moriches Bay)的严重污染事件。⑥ 此时正值美国环境运动兴起之际,以美国《国家环境政策法》(NEPA)为代表的一系列环境法律与政策相继颁布实施,长岛开始了其漫长的污染治理和生态修复的历程。

一方面,州政府开始对长岛的土地利用与发展进行科学的规划。规划更多从教育、娱乐和文化、公共安全、交通等多方面进行考虑,引进科研机构与高等院校,发展技术密集产业,对农业和工业进行调整,规划被认为是长岛土地利用和发展的基础。另一方面,州政府通过建立国家公园等自然保护区修复和保育该岛的原生环境。采取一区一法的做法,颁布《长岛松树贫瘠林及海域自然保护区法》(1990),建立西部地区土地和水域组成的自然保护区;颁布《长岛南岸河口保护区法》(1993),设立长岛南岸河口保护区。自然保护区设置专门机构管理,具体做法是在州环保局下设立管理委员会(Long Island Pine Barrens Maritime Reserve Council),其职权包括:制定保护区管理计划,审查批准保护区用地,出于保护地利益签订合同、接受帮助等。管理委员会下设公民咨询委员会,由政府部门、环保组织(NGO)及其他利益相关者组成。

除此之外,长岛还拥有大量从事环保工作的非政府组织。其中较为知名的是成立于 1967 年的环境保护基金(EDF)。⑦ 该基金会起初致力于反对 20 世纪 60 年代广泛使用的氯代烃杀虫剂(DDT),促使法庭于 1966 年签署在长岛禁用

① Act of April 10, 1924, ch. 112, 1924 N.Y. Laws 157.

② "provided for the location, creation, acquisition and improvement by the state of parks, parkways, and boulevards in the counties of Nassau and Suffolk ",Act of April 10, 1924, ch. 112, 1924 N.Y. Laws 157.

③ Robert A. Caro, "The Power Broker: Rober Moses and The Rise and Fall of NY", *Vintage Books*, 1974, Page 174.

④ First Annual Report of the Long Island State Park Commission, May 1925, http://history.pmlib.org/sites/default/files/LI%20STATE%C20PARK%C20COMMISSION%20PT.1_8b.pdf, at 24.

⑤ Christopher Jones, Long Island's Transformation, 1970–2010, LONG ISLAND INDEX, Jan. 2015, available at http://historiccensus.longislandindexmaps.org/img/LongIslandsTransformation1970to2010_GuidetotheInteractiveMaps.pdf, at 2.

⑥ See R. Lawrence Swanson,"What History Reveals about Forge River Pollution on Long Island, New York's South Shore", *Marine Pollution Bulletin*, 60(2010),Page 804.

⑦ 陈芸辉、司月芳:《生态岛建设:国内外生态区域建设实践与启示》,《世界地理研究》2010 年第 1 期,第 147—156 页。

DDT 的禁令,并促成纽约州于 1970 年颁布 DDT 禁令,后来在律师和科学家的共同努力下,美国于 1972 年在全国范围颁布禁令禁止 DDT 的使用。① 现在,环境保护基金(EDF)依然活跃于法庭、听证会和各种论坛上,在环保领域较为活跃并颇具影响力。

(二)韩国济州岛:总体规划下的特区

济州岛(Jeju Island)位于朝鲜半岛西南海域,是韩国最大岛屿,地处中日韩三国的中间位置,区位条件优越。济州岛于 2007 年被联合国教科文组织确定为世界自然遗产,有韩国夏威夷之称。济州岛面积约 1845 平方公里,人口 60 多万。② 该岛岛屿面积、人口数量、自然条件等与我国崇明岛较为相近。20 世纪 70 年代,济州岛因远离韩国大陆并未实现与韩国大陆经济的同步发展,岛内经济主要依靠农业和旅游业。③ 21 世纪初,韩国经济面临转型,提出建设济州国际自由城计划。同时颁布《济州国际自由都市特别法》,成为济州岛发展的法律基石。该法的颁布旨在扩充不足的旅游基础设施,同时保全当地的乡土文化和独特的自然景观,使济州岛成为国际旅游休养地,并同时谋求岛民生活环境的改善和当地经济的活跃。④所谓国际自由都市是指为最大限度保障人员、商品、资本的国际流动和企业活动的便利,放松规制并实施国家援助的特别地域单位。⑤

整个济州国际自由都市的打造都是在“济州国际自由城总体规划”(Master Plan for Jeju Free International City,以下简称“总体规划”)这一张蓝图下展开,这部法律最重要的内容之一即对该总体规划的权限、实体与程序性内容进行详细规定:

1. 在实体内容方面。该法第四条详细阐述了总体规划实体内容:首先,要求济州道政府制定的总体规划中应当至少包含济州岛发展必要事项,包括基本政策、资源开发与保护、污染防治、基础设施建设、能源发展、社会福祉、科技文化教育事业发展、资金投入、项目安排等 18 个方面的内容。⑥ 在环境保护方面主要规定了自然保护区、地下水的保护与利用、雨水资源化三个方面。如在自然资源的保全与管理方面,该法规定济州道及管辖市、郡应在环境基本法和总体规划的指导下制定自然资源保全计划。同时,道知事可以对重要的自然区域划定绝对保护区和相对保护区,在保护区内从事本法规定的行为。济州岛注重雨水的利用与管理,要求一定规模以上的高尔夫球场等设施必须设置雨水利用设施,并确立雨水设

---

① https://www.edf.org/about/our-history.

② https://baike.baidu.com/item/%E6%B5%8E%E5%B7%9E%E5%B2%9B/867779? fromtitle=%E9%9F%A9%E5%9B%BD%E6%B5%8E%E5%B7%9E%E5%B2%9B&fromid=17503013&fr=aladdin.

③ 陈芸辉、司月芳:《生态岛建设:国内外生态区域建设实践与启示》,《世界地理研究》2010 年第 1 期,第 147—156 页。

④ 该法主要涉及五方面的内容,包括外国人无签证入境、为便利国际投资与商业环境要求行政机关使用外语、对国际化教育和高科技产业支持以及税收优惠政策。See Special Act on Jeju Free International City (Republic of Korea), Introduction and Ariticle 1, available at http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan011489.pdf, last visit August 21, 2018.

⑤ Ariticle 2, available at http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan011489.pdf, last visit August 21, 2018.

⑥ 这 18 方面包括:(1)发展济州成为一个国际自由城市的基本政策;(2)促进国际交流与合作的事项;(3)海洋开发、发展和保护事项;(4)土地、水资源等的开发、保护事项;(5)自然生态保护和污染防治事项;(6)本岛社会发展和改善生活环境事项;(7)促进农业、林业、畜牧业、渔业等事项;(8)促进旅游业、高新技术领域发展事项;(9)促进地方文化和艺术发展事项;(10)旅游资源开发利用与保护计划;(11)公共健康、医疗服务和社会福利;(12)改善外国人住宿条件;(13)人才培养和教育发展;(14)社会基础设施建设;(15)水资源、电力等能源发展;(16)信息基础设施建设;(17)必要的资金投入和开发项目安排;(18)其他必要事项。See Special Act on Jeju Free International City (Republic of Korea), Introduction and Ariticle 4. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan011489.pdf, last visit June 24th 2018.

施的范围、规模以及管理标准。① 其次,该法规定在国务总理下设“济州国际自由城促进委员会”(the Jeju Free International City Promotion Committee,以下简称“促进委员会”),委员长由国务总理担任,审议有关济州岛开发的重要事项。在道政府下设立“济州国际自由城市综合计划审议会”(the Committee on the Deliberation of the Master Plan,以下简称“审议会”),主要职责是审议与总体规划相关事项。第三,该法确认了总体规划高于其他任何发展规划的优先效力(军事除外)。②

2. 在总体规划的程序方面。该法对于总体规划拟定—协商—审议—批准等程序和权限划分做出详细规定:道知事(行政首长)应当就总体规划取得道议会的同意,并与有关行政机构负责人协商。经审议后,经过总统批准,做出决定。总体规划一经批准不得轻易修改,道知事可以提议修改总体规划但必须经过严格的程序:须由促进委员会经审慎考虑提交道议会同意,审议会的审议以及国务总理的承认。总统可以总统令的形式规定一些次要的事项由审议委员会修改。总体规划的决定和修改必须进行公示,通知相关监督机构且注意保护私人财产利益。③

为将济州岛建设成为东北亚中心国际城市,2006年韩国设立济州特别自治道,颁布《建立济州特别自治道及开发国际自由城市相关特别法》,赋予济州道发展的高度自治权。韩国建设交通部出资建立了特殊法人“济州国际自由城市开发中心(JDC)”,由JDC组织中央、济州道、韩国观光公社和民间企业形成“四位一体、分工协作”的联合开发模式。

(三)日本宫古岛:新能源示范岛

宫古岛(Miyako Islands)地处琉球群岛(Ryukyus Islands)西南部,先岛诸岛东部,是宫古列岛的主岛,东北距琉球本岛303公里,西距我国台北市380公里,面积约158平方公里,人口近5万人。④ 宫古岛凭借其优越的自然景观,是日本著名的旅游景区。宫古岛是一个亚热带、低平的珊瑚岛,易受台风和干旱影响,抵御自然灾害的能力弱。岛上经济主要依赖农业和旅游业,能源和食物很大程度上依赖于外界,无法自足。岛上没有大型企业、大学和科研机构,年轻人普遍选择外出求学和工作,使得该岛常住人口不断减少,老龄化问题突出。⑤

为解决宫古岛发展问题,2003年日本政府将该岛定位成“新一代的能源公园”(Next-Generation Energy Parks),以能源改革为突破口构筑可持续发展的低碳社会系统。2008年宫古岛颁布《宫古岛生态岛宣言(Eco-island Miyakojima Declaration)》,生态岛建设的序幕正式拉开。2009年宫古岛受日本政府认证成为日本唯一生态示范区,并制定了该岛二氧化碳减排目标。⑥ 宫古生态岛被认为是一个为实现社会、经济和环境可持续发展的综合发展战略,该战略将构建一个给予更多人更多机会参与到当地生活的更强大、更健康的社区。⑦ 实现低碳生态岛目标主要依赖于三个方面:能源自给自足,运输领域无CO_2项目和其他生态行动。

能源是制约宫古岛发展的瓶颈。过去岛内电

① Special Act on Jeju Free International City (Republic of Korea), Ariticle 33.
② Special Act on Jeju Free International City (Republic of Korea), Ariticle 4.
③ Special Act on Jeju Free International City (Republic of Korea),Introduction and Ariticle 5.
④ https://baike.baidu.com/item/%E5%AE%AB%E5%8F%A4%E5%B2%9B/5233077? fr=aladdin#4.
⑤ University of Tsukuba, Field Study in Miyako Island,2011(12),Page 5, http://www.envr.tsukuba.ac.jp/~jds/pdf/Fieldtrip_at_Miyakojima.pdf, last visit August 22, 2018.
⑥ “到2030年减排二氧化碳30%,到2050年减排二氧化碳70%。”see Miyakojima Planning Department, The Eco-Model City Project and Future Directions 2009。http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tkk2009/34naikakukanbou_PM_Eng.pdf.
⑦ “Eco Island is a broad based strategy for improving the social, economic and environmental sustainability of the island. The strategy will build stronger, healthier communities with more opportunities for people to be involved in the local life” Isle of Wight Council, 2008.

力供应主要依靠冲绳(Okinawa)电力的两家火电厂,发电用的燃料需通过海上运输由岛外运来,不仅发电成本高且易造成环境污染。宫古岛的能源改革主要依靠太阳能、风能和生物质能替代火力发电。2010 年宫古岛开始启动“宫古岛百万瓦级太阳能试验”,在宫古岛东南部建造了一个 2 兆瓦的太阳能园区,这座发电厂自 2015 以来已经上市。在福里和喀里玛塔地区建立风力涡轮机和风力发电站。① 利用本岛经济作物甘蔗,除生产蔗糖外用于生物质能发电。2004 年由日本内阁办公室、农业部门、经贸部门、土地交通部门、环保部与灾害管理局共同发起了一项“生物乙醇岛”项目,该项目旨在通过回收蔗糖生产过剩中的废料进行发电,实现低碳循环经济。②

宫古岛地理位置较为偏远,公共交通系统不发达,私家车拥有量高。为此 2011 年当地政府发起了“电动车和生物燃料清洁能源汽车计划”,包括发展电动车公共交通,在全岛范围内覆盖电动车充电系统,投入微型移动充电设备、开展小型电动车研发计划等。③

(四)从国外经验看生态岛建设

纵览长岛、宫古岛和济州岛生态岛建设的过程,每个地区的决策者都在试图对生态岛概念进行诠释,探索生态岛建设的独特道路。可以看到,长岛的生态化过程是一个自然发展历程。长岛的发展史是美国城市发展的一个缩影,经历了“保护—开发—污染—修复”的曲折过程,凭借纽约州强大的经济与科技实力,以及当地政府与公众的决心与行动,完成了生态岛转型。宫古岛和济州岛则显露出决策者精细雕琢的痕迹。摆脱自身限制和传统城市发展的影响,在总体规划下立足于保存原始生态景观和乡土文化,同时发展生态旅游、科技研发,实现生态、经济和人居的多重发展目标。

上述生态岛建设的个性化探索过程中隐含着以下一些共通的因素:

第一,注重生态保育,严守生态底线。立足于本岛生态基础,在保育区域原始生态特征、不超过生态承载力的基础上,发展生态旅游、科技研发和生态农业,这是上述三个生态岛建设的共同特点。岛屿生态系统相对于大陆更为脆弱,自我更新、自我修复能力弱,自然资源有限,易受人类开发行为干扰,因此,生态保育应当优先于经济开发。在这点上,美国长岛是有深刻教训的。从第二次世界大战后到 20 世纪 70 年代,随着人口大量涌入和大规模的商业开发,长岛的生态退化仅用了 20 余年的时间,而生态修复的过程却延续至今。济州岛和宫古岛在最初规划中就将生态保育作为建岛的根本,济州岛拒绝第二产业,宫古岛将低碳减排作为主要目标,并取得明显成效。

第二,法律是生态岛建设的保障,规划是生态岛建设的有效工具。2002 年,韩国国会颁布《济州国际自由都市特别法》,以法律的形式确立了济州岛特区的地位,规定了济州岛的综合计划的确立、决定、年度投资计划、实行计划、广域设施计划、民资推进计划等内容,对该岛的开发进行有目的、分阶段的安排,统一行动方案。2012 年,韩国政府发布《济州宣言》,声称要把济州建设成“世界环境首都”。美国长岛的生态修复与保育同样是通过立法来推动的,纽约州采取一区一法的做法,通过建立国家公园等自然保护区修复和保育该岛的原生环境,并对该岛的土地开发利用进行科学规划。美国罗得岛也颁布了数部环境法律,如《罗得岛州清洁空气法》《罗得岛州水污染防治法》《罗得岛循环利用法》《罗得岛州资源回收公司法》《罗得岛州危险废物管理法》等④。

第三,增进岛民福祉,保存本土文化。生态岛建设不同于无人岛保护,宜居是每一个生态岛建设的关键词之一。追求平衡和谐的人与自然关

---

① University of Tsukuba, Field Study in Miyako Island,2011(12),Page 10, http://www.envr.tsukuba.ac.jp/~jds/pdf/Fieldtrip_at_Miyakojima.pdf, last visit June 25th 2018.

② University of Tsukuba, Field Study in Miyako Island,2011(12),Page 8.

③ Miyakojima Planning Department, EV Initiatives in Miyakojima(2014),Page 4-8, http://www.cev-pc.or.jp/english/events/okinawa2014/06.pdf, last visit June 25th 2018.

④ https://www.blr.com/Environmental/Waste/Recycling-in-Rhode-Island.

系,在维护本岛生态环境的同时重视改善本地居民生活条件,并保存本地的传统文化。无论是长岛的高级住宅社区,还是宫古岛和济州岛重点打造的生态村落,以人为本,注重当地居民的获得感与舒适度才能激发民众的创造力,为生态岛建设注入发展动力和文化魅力。例如,加拿大的爱德华王子岛的名字最初源于《安妮的绿色小屋》这部畅销小说,书中描述的风土人情曾风靡一时,增添了该岛对游客的文化吸引力。而印度尼西亚巴厘岛最大的特点是该岛的街道、民居、村落浑然一体,并形成木雕村、石雕村、绘画村等文化旅游概念,建筑物均具有“巴厘岛特征”,建筑物均不得高于椰子树,岛上居民至今保存着狮子舞、雕刻等传统文化,①形成独特的文化魅力。生态岛不仅仅是一个生态系统,同时也更应是一个生态社区,人类的经济行为、社会行为将不可避免存在于这个生态社区之中,并共同组成了生态岛区域文化。

二、崇明生态岛建设现状及存在的问题

(一)崇明世界级生态岛建设现状

崇明岛是世界最大的河口冲积沙岛,由崇明、长兴、横沙三岛组成,总面积 1411 平方公里,户籍人口约 67 万人,现属于上海市崇明区,下辖 16 个镇和 2 个乡,辖区内有东滩湿地公园和东滩鸟类国家级自然保护区、东平国家森林公园。崇明岛地处北半球亚热带,是典型的海洋性气候,森林覆盖率达到 24%,自然湿地保有率达到 38%,生态环境优良,是闻名遐迩的生态之岛。2001 年上海市政府就提出了崇明生态建岛的理念,并将崇明岛定位为 21 世纪上海可持续发展的重要战略空间,实施了一系列污染治理、生态保育、绿色发展项目。十余年的生态岛建设成效明显,被联合国规划署作为生态岛建设的典型案例。2016 年崇明生态岛建设全面转型提升,崇明“十三五”规划正式提出世界级生态岛的发展目标。

政府作为规划者与决策者在崇明生态岛建设中起着主导的作用,包括:(1)制定崇明生态岛建设发展规划,主要包括《崇明三岛总体规划(崇明县区域总体规划)2005—2020 年》(2005)、《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》(2016),以及最近颁布的《上海市崇明区总体规划暨土地利用总体规划(草案)(2016—2040)》。(2)治理污染,保育生态栖息地。2015 年全区森林覆盖率达到 22%,建成西沙湿地、东滩湿地公园、东平国家森林公园等自然保护区域,拥有青草沙水库和东风西沙水库两大核心水源,生态根基明显增强。②(3)调整产业结构,关停污染企业,发展现代农业和新兴经济产业。2010 年至 2015 年,崇明对纺织、危化、铸造、小钢铁、砖瓦等 9 个行业做了结构调整,关、停、迁高能耗、高污染、高风险项目 156 个,减少工业产值 17.3 亿元。③ 引进高校科研院所、实验室,发展智慧数据、科技研发、艺术传媒、体育运动等新兴经济。(4)启动生态建设示范项目,如获批 2014 环境保护部“国家生态文明建设示范区”和 2017 年科技部“国家农业可持续发展试验区”项目。发展绿色交通、绿色能源、绿色住宅项目等项目。

(二)崇明生态岛建设中存在的问题

从崇明生态岛建设的现状来看,其面临着或将会面临其他国家和地区生态岛建设过程中出现过的压力和问题,同时也面临着自身发展过程中的特殊问题。2014 年联合国环境规划署(UNEP)发表了一份《崇明岛国际评估报告》,报告肯定了崇明在自然生态保护、绿色产业发展等方面生态建岛的示范作用,同时也提出了鉴于目前的低发展水平,在今后的可持续发展上将会面临困难。主要问题包括城市基础设施薄弱、发展不平衡,交通体系边缘化,决策过程缺乏公众参与、缺乏有效地增加居民收入的方式。④

1. 崇明岛的跨行政区域性及其地方立法权

① 彭颖、向明勋:《借鉴国际经验推进崇明世界级生态岛建设》,《科学发展》2016 年第 11 期,第 54 页。
② 上海市人民政府:《上海市崇明区总体规划暨土地利用总体规划(草案)(2016—2040)》,第 16 页。
③ 中国经济周刊:《上海崇明岛如何打造生态岛》,2017 年 8 月 22 日,最后访问:2018 年 6 月 29 日。
④ UNEP, Chongming Eco-Island International Evaluation Report (2014), Page 93.

限的制约

崇明岛大部分属于上海市管辖,小部分属于江苏省管辖,其中,启隆镇属于启东市管辖,海永镇属于海门市管辖。从地理位置上看,崇明岛的北部与江苏省相毗连。因此,崇明岛的生态保护会涉及上海市与江苏省之间的横向关系,也涉及崇明区与上海市以及中央之间的纵向关系。从生态岛建设的立法来看,根据我国《立法法》的规定,崇明区人大及其常委会可以就生态保护方面作出相关决议、决定,并报上海市人大常委会备案。但崇明区立法机关在立法权限上显然存在权威性不足,无法从上海市的宏观视角来制定生态岛建设的地方性法规,例如,涉及上海市对生态岛建设的财政保证等内容应当由上海市立法机关来决定而不是崇明区人大及其常委会。因而,由于其地方立法权限的制约,涉及生态岛建设的重要事项应当由上海市人大及其常委会来立法。而且,如果涉及江苏省管辖的部分,上海市立法机关还需要与该省的立法机关协调。时下尽管实践中已有上海与江苏在立法或政策上存在良好的沟通与协调,但从法律上来看缺乏明确的实体和程序性规范,因此,在崇明生态岛建设的立法方面上海市需要与周边地区进行立法协调。①

2. 崇明岛生态系统的跨行政区域性与其行政管理的区域性之间的冲突

崇明世界级生态岛建设受制于其生态本底值的状况,作为长江入海口的冲积沙岛,其地表水质状况受长江流域其他省区市的影响,空气质量也会受周边省份的影响,而崇明区的生态保护还会受上海市其他区县的更为直接的影响,现行的行政管理的区域划分与生态系统本身的跨行政区域性是存在冲突的。因此,生态系统管理方法应当受到重视,生态资源的跨行政区域合理配置、环境保护基础设施跨行政区域的共享、经济结构产业结构在大管辖区域的科学布局和合理调整等问题涉及多元主体利益,②现行法律难以有效解决此类问题。

3. 上海郊区化压力威胁崇明岛的生态安全

崇明岛有着与纽约长岛极类似的区位特点,同样面临着国际化大都市郊区化的压力。过去数年间,上海市人口不断呈上升趋势。据统计 2017 年上海市总户籍人口 1445 万人,实际常住人口上升至 2418 万,人口密度 3809 人/平方千米,居全国第一。③ 城市居民向周边近郊扩散早已开始。目前这一郊区化辐射范围并未达到崇明区,主要原因是崇明交通的边缘化(目前上海和崇明主要依靠长江隧桥的贯通联系)。交通体系的完善是崇明生态岛建设的必要条件,崇明想要承担世界级生态岛绿色发展示范基地的功能,必须进入上海 1 小时交通圈。且上海中心城的扩散以及对生态娱乐休闲的需求,上海的人口迁移向崇明辐射的趋势不可避免。但是长岛的先例引发人们对这种扩张的担忧。扩张型的城市化所带来的大规模商业和住宅开发,造成农田丧失、资源消耗、环境污染等一系列问题,曾给长岛的生态系统造成了巨大的冲击。上海大都市向郊区的扩张对崇明岛的生态和自然资源已经开始产生负面影响。特别是在 2017 年崇明撤县设区,崇明区城市人口增长迅速的背景下。大片的农村土地变成建设用地,其中有一部分包含在城市规划中,也有一部分是违章建筑。④ 农村集体土地如何处理,城镇土地如何规划管理这一系列的问题都需要解决。在我国的发展历程中,存在有地方政府因追求短期财政收入通过出让土地而使生态建设落空的情况。

吸取长岛的教训,为控制上海人口向崇明岛

① 曹文泽:《崇明世界级生态岛建设法制保障研究》,《崇明世界级生态岛建设法治保障论文集》,2018 年 7 月,第 87 页。

② 曹文泽:《崇明世界级生态岛建设法制保障研究》,《崇明世界级生态岛建设法治保障论文集》,2018 年 7 月,第 88 页。

③ 数据来源上海市统计局:《2017 年上海市国民经济和社会发展统计公报》,http://www.stats-sh.gov.cn/html/sjfb/201803/1001690.html,最后访问 2018 年 6 月 27 日。

④ Xin Ma, etc., "Assessing the Implementation of the Chongming Eco Island Policy: What A Broad Planning Evaluation Framework Tells More Than Technocratic Indicator Systems", *Journal of Cleaner Production* 172 (2018).

迁移,减少小汽车过境交通对生态岛的负面影响,最近颁布的《上海市崇明区总体规划暨土地利用总体规划(草案)(2016—2040)》中,放缓了崇明交通的发展规格,提出“快到慢行”的规划格局:(1)取消与《崇明三岛总体规划(崇明县区域总体规划)2005—2020 年》规划中的穿岛高速公路,并将原规划崇海高速降级为干线公路。(2)收窄道路宽度,加宽道路绿化。但这种规划设计只能延缓上海郊区化向崇明岛辐射的进程,并不能阻碍这种趋势。随着崇明岛生态环境的不断优化、越来越多的人会自发地向崇明区投资、购房、旅游。因此解决的办法并非利用交通因素阻碍上海与崇明之间的联通,应当通过生态安全保障体系的建立,严格划分生态区域与商业开发的边界,避免非理性、破坏性的开发投资。

4. 自然保护地管理体制存在的不足

崇明岛现有重要的有生态功能东滩鸟类国家级自然保护区、青草沙水库饮用水水源保护区、西沙湿地及东风西沙水库饮用水水源保护区、东平国家森林公园等自然生态区域,以及北湖湿地。上海市人民政府的规划以上述生态区为源头,构建“五源多廊”的生态空间结构。①

东滩鸟类国家级自然保护区作为亚太地区迁徙水鸟的重要通道,被《拉萨姆湿地公约》列入国际重要湿地名录。② 现行对该区域保护管理的主要依据是《上海市崇明东滩鸟类自然保护区管理办法》,现行有效的版本是 2015 年修订版,2018 年 6 月这部规章新修订草案已向社会公开征求意见。③ 根据该办法,对保护区实行的保护管理体制是基于行政部门权限划分进行分散管理:在上海市林业局下设自然保护区管理处负责保护区的日常管理工作;由上海市环保局负责保护区的综合管理;本市其他有关行政管理部门按照各自的职责做好协同管理工作。如市林业局负责审批进入保护区核心区内从事科学研究观测、调查活动或者在缓冲区内从事非破坏性科学研究、教学实习和标本采集活动的申请。④

生态公园、自然保护区建好之后,如果得不到持续、统一的政策保护,则生态目标的实现无法得到保障。目前全国范围内自然保护区都普遍存在没有保护好、没有服务好、没有经营好等共性问题,主要是因我国自然保护区法律体系不健全、管理机制不合理所致。党的十九大报告指出要“建立以国家公园为主体的自然保护地体系。”意味着我国的自然保护地体系将从目前的以自然保护区为主体,转变为今后的以国家公园为主体。目前我国的“国家公园法”正在起草之中,建立国家公园或其他类型的自然保护区进行保护是一个发展趋势。在崇明世界级生态岛建设的背景下,为实现对崇明自然保护地的管理优化、科学管理,创新管理体制、建立“国家公园式”单一主管部门管理体制,为自然保护地持续地发挥其生态功能提供法律保障。

5. 当地居民利益受到忽视

相关研究表明,近 20 年的生态岛建设过程中,崇明岛关停了 1000 个以上的工业企业,岛内产业海洋装备一枝独秀,新兴产业尚处于萌芽状态,崇明的财政来源主要依赖生态转移支付和企业税收,这种状况制约了当地就业和岛内居民的收入增长,⑤由于岛内就业机会减少,年轻人选择外出工作,导致老龄化问题日益突出。据崇明区统计局的数据,2014 年崇明人外出务工达 13 万,占户籍人口的 20%,崇明籍大学生毕业回乡工作的比例不到 5%。⑥ 另一组调查显示,近十余年中崇明岛对本地登记居民和外来人才的吸引力不断

---

① 上海市人民政府:《上海市崇明区总体规划暨土地利用总体规划(草案)(2016—2040)》,第 31 页。

② UNEP, Chongming Eco-Island International Evaluation Report(2014), Page 12.

③ 上海市绿化与市容管理局:《关于〈上海市崇明东滩鸟类国家级自然保护区管理办法(草案)〉征询公众意见的公告》,2018 年 6 月 4 日,http://lhsr.sh.gov.cn/sites/ShanghaiGreen/dyn/ViewCon.ashx? ctgId=36ce0624-66b4-470c-9f7b-22682eaec705&infId=95a37821-4f9d-4cb9-8ec2-1713a0552645,最后访问:2018 年 6 月 29 日。

④ 《上海市崇明东滩鸟类国家级自然保护区管理办法(草案)》第 13 条。

⑤ 肖林等:《崇明世界级生态岛建设调研报告》,《科学发展》2016 第 8 期,第 36 页。

⑥ 肖林等:《崇明世界级生态岛建设调研报告》,《科学发展》2016 第 8 期,第 36 页。

下降,2016 年崇明的年末登记人数 61.7 万,比 2014 年减少 6 万人。① 工厂企业的关停、迁出也直接影响了本区的 GDP 增长,2016 年崇明区实际人均 GDP 为 44778 元,不到黄浦区的 1/5。②决策者在建立生态公园、保护鸟类迁徙,将崇明岛打造成为上海“绿肺”的同时,减少了当地居民就业、收入增长、改善居住水平的机会,岛上引进的绿色科技产业未能有效促进当地城镇居民、村民就业,生态价值未能转换为岛内居民的福祉。

此外,在打造生态人居风貌、进行开发规划的决策过程中,岛内居民的参与度不高,其意愿未被决策者充分知悉和考虑。政府投入大量的资源实施提升居民生活质量、生态质量的项目,但这些努力似乎与当地民众的需求有些脱节。上海市政府在崇明区总体规划暨土地利用总体规划草案中认为,“过去依托新增建设用地与乡村减量用地增减挂钩的土地政策,针对乡村地区主要推行的拆村并点、集中安置的实施效果并不乐观,一方面,崇明城镇发展动力不如城市近郊地区,不宜以牺牲乡村为代价盲目扩张;另一方面岛域特色强化了安土重迁的情节,拆村并点工作困难重重,多数居民仍愿意留守宅基地”。③

三、崇明生态岛建设的法律建议

(一)以环境规划制度来确定顶层设计

生态岛建设离不开顶层设计,这一顶层设计应当以法律的形式来确定生态岛建设的“蓝图”,它是生态岛建设成败的关键。环境规划制度包括生态岛的总体规划、土地利用规划、国土空间规划和布局、自然资源规划以及城乡规划等内容。④这一制度是环境法预防原则的具体体现。首先,总体规划的法律规范设计应重视程序正义,总体规划的制定应当审慎,应当有多种方案可供选择,并比较分析备选方案的利弊,由决策者与各相关行政部门协商,听取利益相关者以及公众、专家意见之后决定。总体规划一经权威部门决定,非经严格的法律程序不得修改。其次,以世界级生态岛为目标的崇明岛,其规划应当具有权威性,因此,其制定主体应当是上海市人民政府,而不是崇明区政府。再次,总体规划的制定过程应当充分听取公众和利益相关者的意见,鼓励多元主体参与生态环境治理。在生态岛的建设中,政府、企业与公众之间应尽可能保持一种合作、非对抗的良性互动关系。公众既有权利监督政府履行生态建设职能,又可配合政府的决策,成为决策的最终落实者。在这样一种关系下,公众的权利与利益应当被尊重,并得到法律切实的保障。

(二)建立生态岛的立法执法区域协调机制

崇明岛跨上海、江苏两个省级行政区域,位于长江入海口,其环境质量和生态系统保护严重受制于长江流域特别是长江下游及崇明岛周边区域,因而,仅凭崇明区本身是不可能完成其水污染防治和大气污染防治的目标的。因此,崇明生态岛建设在立法方面需要协调好横向关系。上海市立法机关需要与周边及长江下游省份立法机关协调大气污染防治和水污染防治等方面的地方性立法。在执法上也是如此,上海市与周边地区省级政府可以借鉴京、津、冀地区在环境污染防治方面的协调,特别是依据我国《大气污染防治法》第 86 条的规定,在大气污染防治方面采用联合防治协调机制,统筹协调重点区域的大气污染防治工作,并逐渐提升周边地区的环境标准和执法能力,使整个区域的环境质量得到改善。同时,上海和周边地区也可以共享环境保护基础设施、生态和自然资源,协调经济结构、产业结构的规划和布局。

(三)改进环境信息公开和鼓励公众参与

国务院《政府信息公开条例》(2007 年)、国家环境保护总局(生态环境部的前身)的《环境信息公开办法(试行)》(2007 年)、我国 2014 年修订的《环境保护法》、《环境影响评价法》(2002 年制定、2018 年修订)等现行法律已经为环境信息公开和公众参与提供了坚实的基础,在环境法实施过程中发挥了极其重要的作用。崇明生态岛的建设应当鼓励利益相关者、公众和专家的广泛参

①② 数据来源崇明县统计局:《崇明统计年鉴》,北京:中国统计出版社 2015 年版。

③ 上海市人民政府:《上海市崇明区总体规划暨土地利用总体规划(草案)(2016—2040)》,2016 年,第 48 页。

④ 曹明德主编:《环境与资源保护法学》,北京:中国人民大学出版社 2016 年版,第 62—65 页。

与,进一步改进环境信息公开措施,确保公众的环境知情权、参与权,以及获得行政和司法救济的权利。政府和企业除了依法主动披露环境信息或依当事人申请披露环境信息之外,还应通过制度创新为公众参与提供新的途径。如鼓励各类民众自治组织,如居委会、村委会、环保 NGO 组织、其他民间团体、居民参与生态岛建设的决策执行。当地政府可通过以下方式提升公众参与崇明生态岛建设:(1)通过加强政策扶持力度、改善环保社会组织发展的外部环境。(2)优化配置生态岛建设的公共资源,注重政府工作人员、企业负责人和直接责任人员以及立法、司法、执法人员的环境法律培训,提升其专业知识和业务能力。(3)建立政府与社会组织的定期对话机制,增进双方的沟通,引导社会组织聚集当地民众的智慧和力量服务于生态岛建设。

(四)确立崇明岛生态保护红线制度

生态保护红线,顾名思义,是指一个区域内生态功能保障的基线,①生态质量安全的底线或阈值,以及自然资源可持续利用的上限。生态保护红线制度对维护生态系统的功能、生态系统的完整性和稳定性具有重要的作用。崇明岛脆弱的生态环境承载力以及生态安全在生态岛建设中的基础地位都要求确立该岛的生态保护红线制度。

首先,根据环保部 2014 年颁布的《国家生态保护红线—生态功能基线划定技术指南(试行)》,崇明生态岛的生态保护红线制度应当分别从生态功能保障基线、生态质量安全底线和自然资源可持续利用的上线三个方面予以明确规定。一是明确崇明生态岛的生态功能保障基线,对于崇明岛内生态功能区核心区、生态敏感区、生态脆弱区等区域的最小生态空间给予划定,该区域严禁进行商业开发活动以及不法侵占。二是要明确崇明生态岛的生态质量安全底线,包括水、土壤、大气等环境质量指标设定底线和阈值,若低于这些底线和阈值时,相关主管部门就应当启动应急管理预案,采取有效的管理措施。三是要明确崇明生态岛内自然资源可持续利用的上线,对于崇明岛管辖范围的能源、水、海域、土地、野生动物、野生植物等自然资源的开发利用设定上限,禁止超过自然资源可持续利用上限的一切活动。

其次,崇明生态岛的生态保护红线制度应当通过法定程序来确定,非经严格的程序则不能任意修改。因此,这样的生态保护红线制度应当由上海市人大及其常委会或者上海市人民政府来制定或修改。

再次,崇明生态岛生态保护红线划定之后必须要由执法部门加强对生态保护红线的监管力度,对于突破生态保护红线的行为要坚决给予惩罚。因此,在上海市地方立法中应当完善生态功能、生态安全和自然资源的动态监测与监管。具体而言,一是要对崇明生态岛生态保护红线范围内的生态状况进行日常监测,对崇明岛辖区内的商业开发活动和自然资源开发利用活动进行严密监管,对于超越生态保护红线的行为及时予以制止。二是要鼓励公众和社会组织的深度参与,设立举报制度,保护举报者,并加大对举报者的奖励。三是要加大对生态保护红线制度的违法行为的处罚力度,让违反者不能从违反行为中获利。

最后,崇明生态岛建设还应明确逾越生态保护红线行为的法律责任和政治责任。逾越生态保护红线的违法行为可以分为两类:一是企业和个人的违法违规行为导致生态功能基线、生态安全底线或自然资源利用的上限被突破,从而影响生态岛的建设。二是政府及其主管部门或者其负有监管职责的工作人员疏于监管,没有履行主体职责,从而导致了生态保护红线被突破。对这两类违法行为可分为两类责任:对侵权违法行为的打击,防止企业和个人突破生态保护红线从事违法行为;对监管主体责任的追究,应加大对监管失职、渎职行为的打击力度,通过严格执法来提升监管主体的主体意识和责任意识。

(五)完善崇明生态岛自然保护区制度

崇明岛内生态系统独特,有数个自然保护区,各自然生态区生态特征、功能定位不同,决定了其保护方式也应当有所区别。借鉴其他国际生态岛的法治经验,可根据“一区一法”原则,确立各个

① 曹明德:《生态红线责任制度手探析》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2014 年第 6 期,第 71 页。

自然生态区的保护与管理模式。具体来说,首先,结合现行《自然保护区条例》《风景名胜区条例》《国家级森林公园管理办法》《国家湿地公园管理办法》等法律规范,参照世界自然保护联盟(IUCN)自然保护地分类管理体系,制定"上海自然保护区条例",明确区分荒野、国家公园、资源保护区、栖息地管理区、景观保护区之间保护目的和手段上的不同,确立各类保护区管理机制建设的实体规范和程序规范。其次,参考"国家公园"立法模式,结合《自然保护区条例》和《上海市崇明东滩鸟类国家自然保护区管理办法》的内容,由上海市立法机关制定"东滩鸟类国家自然保护区条例",打破现行行政体系条块分割的行政管理机制,在崇明区政府下设立"保护区管理委员会"对区内发展规划,管理事项审批,生态环境、动植物及其生境、土地及自然资源、历史自然遗迹保护事项统一管理,代表保护区利益接受捐赠、进行诉讼、签订协议等。

(六)加大对利益受影响群体的生态补偿力度

迄今崇明生态岛建设主要的依据主要包括《崇明世界级生态岛发展"十三五"规划》等政策性文件,这些文件属于国家政策并非立法规范,尽管这些文件的指导性较强,然而实践中这些政策性规范的操作性较差。以生态补偿为例,具体的操作规范仅限于《上海市对区专项转移支付管理办法》这样的地方政府部门规范文件,并没有上升到立法层面,因此其权威性和可操作性都会相应地有所减损。崇明岛旨在建设世界级生态岛,追求高品位的生态品质,当地居民短期内的就业机会减少和收入增长缓慢,可以说实际上是以牺牲部分发展权益的方式换取生态品质升级,因此,应当对受影响的利益相关者,主要是对岛内原住民进行生态补偿。为使生态补偿规范更加权威,补偿效果更加可预期,本文作者建议上海应当以地方立法的形式确定生态补偿制度,制定《上海市生态岛建设生态补偿条例》。

条例应当在补偿主体、补偿范围、补偿标准、补偿资金来源和收益方式等方面对现有政策进行改进。首先,这一地方立法应明确生态补偿的范围。当前崇明生态岛建设实施生态补偿的范围相对较窄,主要集中在基本农田、林地、水源地和湿地等重点生态区域之内。由于崇明生态岛建设所涉及的范围几乎是岛内全部事项,即岛内所有的规划、建设项目都应当坚持绿色低碳循环发展、生态保护优先的原则,因此其补偿范围应当涵盖全部的生态项目。具言之,岛内的生态产业、循环经济、低碳发展、绿色环保产业等各个不同的领域都对崇明生态岛建设做出了贡献,因此均应纳入生态补偿的范围。其次,明确生态补偿的标准。崇明生态岛建设在设定生态补偿标准之时,应当将补偿范围划分为不同的领域,每一领域由于生态发展能力、自我循环能力都会有所区别,因此在立法时应当对不同的生态领域设定不同的生态补偿标准。例如崇明岛内生态农业的发展较为缓慢,市场化发展较为平稳,市场价格波动较小,若对农业给予的补偿标准较低,则会影响岛内农民发展生态农业的积极性。① 与此同时,对于生态产业的发展由于可以通过市场化价格补偿的方式来实现生态补偿,因此对于此类产业的生态补偿标准则可以适当降低。再次,拓宽生态补偿渠道。崇明生态岛建设的实践来看,对于生态补偿通常情况下是通过资金补偿的方式实现的,而通过政策补偿、技术补偿方式来完成生态补偿的情况比较少,这说明当前崇明生态岛建设过程中生态补偿的补偿资金来源较为单一。因此,上海应当通过地方立法的形式来拓宽生态补偿的渠道,具体而言,不仅仅要加大财政转移支付的力度,也要加大对对崇明生态岛建设的政策性税收优惠,凡是生态项目均应给予不同程度的税收优惠,来补偿生态项目的运行成本。与此同时,应加强对高新科技、新能源、循环经济的技术性补偿,使高新技术能够流向崇明地区,从而带动崇明生态岛建设的生态科技产业,实现对崇明地区的生态科技的扶持。最后,明确生态补偿的受益方式。从以往崇明生态岛建设的实际来看,生态补偿的受益方式较为单一,基本上以直接性受益为主,即崇明区政

① 蔡军、李晓燕:《以主体权益为导向完善我国生态补偿机制》,《经济体制改革》2016 年第 5 期,第 30—34 页。

府接受上海市政府的财政转移支付用于发展生态,其他方式运用得较少。因此,制定地方立法时,应当将生态补偿的间接受益方式确定下来。例如,明确产业扶持的标准,根据崇明地区生态产业的发展确定需要扶持的产业并给予政策优惠;明确对公共产品补偿的标准,例如公路、桥梁、饮水工程给予补偿的标准;鼓励发展生态技术,即开展生态产业技术培训的范围与补助等。

The Experience and Revelation of the Governance by Law from the Construction of World-Class Eco-Islands

Cao Mingde

(*Civil*, *Commercial and Economic Law School*, *China University of Political Science and Law*, *Beijing* 100088, *China*)

Abstract: Looking at the international experiences of eco-island construction, we can find out that various nations have coincidentally taken ecological security as the bottom line while exploring their unique path to the development of eco-islands. They are creating the development framework of eco-islands for a harmonious livable eco-community through unified government planning and action. Chongming Eco-island (崇明生态岛) program in China has already earned well-deserved reputation at home and abroad, but at the same time there exist some deficiencies and risks. Some experiences and lessons should be learned from international society for Chongming Eco-island program. A legal guarantee system should be established for this program as soon as possible. A unified planning system should be set up and thoroughly implemented in the whole process of this program. Based on this island's ecological foundation, the legal guarantee system for eco-security with the ecological conservation redline as its core should be established and the system of natural preservation zones should be perfected. In order to create and improve wellbeing for the local residents, the mechanism for eco-compensation and the mechanism for public participation should be perfected.

Key words: eco-island, Long Island (长岛), Jeju Island (Chejudo, 济州岛), eco-agriculture, eco-compensation, natural preservation zone, public participation

(责任编辑　　李　铄)